



O EIXO PORTUGAL-BRASIL
NO ESPAÇO EUROPA-AMÉRICA DO SUL-
-ÁFRICA AUSTRAL

Pedro de Pezarat Correia

O EIXO PORTUGAL-BRASIL
NO ESPAÇO EUROPA-AMÉRICA DO SUL-
-ÁFRICA AUSTRAL (*)

1. INTRODUÇÃO

Com as profundas alterações que os últimos anos introduziram no xadrez geopolítico mundial e com o anúncio, tão repetido como indefinido no seu conteúdo, de «uma nova ordem internacional», assiste-se actualmente à tendência para reduzir a complexidade das relações internacionais à análise da sua componente económica. É a época da tecnocracia como instrumento central da política, marginalizando, mesmo com certa sobrançeria, a ideologia, a doutrina, a cultura. O pragmatismo frio e mecânico dos índices numéricos, quadros e gráficos, encara com certo desprezo o debate humanista dos princípios e das ideias.

A moda estende-se mesmo ao campo dos conflitos internacionais. Há quem considere que ao fim da guerra fria essencialmente política e ideológica que marcou decisivamente o sistema internacional entre 1945 e 1990, se sucedeu uma guerra fria económica. É esta a opinião, por exemplo, de Samuel Huntington, sociólogo militar com comprovada influência nos centros de decisão norte-americanos, para quem esse fenómeno está já em desenvolvimento, agora bipolarizado entre os Estados Unidos e o Japão (1). Tal constituirá o obstáculo maior à unipolaridade mundial, centrada na única superpotência actual, cenário que podia naturalmente suceder à sua vitória na anterior guerra fria.

Dominadas pela economia, as relações internacionais travam-se hoje ao nível dos grandes espaços regionais.

As relações ibero-americanas, vistas à luz desta tendência, não podem evitar que as relações bilaterais se subordinem aos espaços regionais mais vastos.

(*) Comunicação apresentada no Seminário promovido pela Universidade Nacional de Educacion a Distancia, que teve lugar em Mérida, no período de 23 a 25 de Abril de 1992.

Espaços esses que, sejam as várias associações existentes na América Latina, seja a Comunidade Europeia, e esta mesmo depois de Maastricht, são ainda organizações essencialmente económicas.

Como se compreenderá não será esta, a económica, a envolvente dominante da minha comunicação. Porque não sou um especialista nesta matéria e porque, conforme penso, o assunto justifica diferentes abordagens. Não deixarei, porém, de recorrer a algumas breves incursões nessa área, dados do senso comum e não técnicos, mas apenas como factores da análise mais estratégico-política (estratégia global e não militar, entenda-se), com que procurarei tratar este tema.

Gostaria de deixar uma outra advertência justificativa do conteúdo da minha comunicação.

Quando em Portugal se encaram as relações com a América Latina, é corrente centrá-las excessivamente no quadro Portugal-Brasil. As razões estão nos laços históricos e nas afinidades culturais que ligam os dois povos.

Também eu não me furtarei a essa vocação e será aí que situarei o fulcro da minha reflexão, que me permitirá passar a outra questão mais vasta: os interesses comuns, porventura concorrenciais, face à outra margem do Atlântico -Sul, a África Austral. Daí o título desta comunicação.

Compartimentarei a minha análise em três pontos: as relações Comunidade Europeia-América Latina; o eixo Portugal-Brasil; o triângulo Portugal-Brasil-África Austral. Concluirei com uma breve síntese. Dada a contingência que hoje envolve qualquer tentativa previsional sobre a evolução do sistema internacional, mesmo no futuro imediato, em consequência do vertiginoso ritmo das mudanças a que todos os dias assistimos, evitarei, nessas conclusões, prefigurar cenários, limitando-me a registar os desenvolvimentos susceptíveis de influenciar os interesses portugueses.

2. AS RELAÇÕES COMUNIDADE EUROPEIA-AMÉRICA LATINA

A adesão de Portugal e Espanha à Comunidade Económica Europeia trouxe à América Latina, esperanças de melhor relacionamento com a comunidade. Não deixavam porém de ser afectadas por algum cepticismo, o que tem contribuído para conferir ao diálogo ibero-americano sinais algo contraditórios.

O tom positivo é dado desde logo pelos próprios tratados de adesão, nos quais, ratificando projectos já anteriormente manifestados nos processos de pré-adesão, cada um dos países ibéricos conseguiu incluir uma «*Declaração comum de intenções*», relativa ao «<...> desenvolvimento e à intensificação das relações com os países da América Latina». Formalizava-se, assim a vocação da «*ponte ibérica*», como lhe chamou o almirante brasileiro César Flores ⁽²⁾, saudada pelo próprio embaixador do Brasil na CEE, Holanda Cavalcanti ⁽³⁾.

Vocação que foi confirmada pelo Primeiro-Ministro português Cavaco Silva, na sua intervenção na Cimeira Ibero-Americana de Guadalajara em 19 de Julho de 1991, ao afirmar que «*Portugal irá assumir a Presidência do Conselho das Comunidades Europeias no primeiro semestre de 1992. E gostaria de sublinhar que uma das preocupações essenciais da Presidência portuguesa da Europa Comunitária, será o reforço e a renovação das relações entre europeus e latino-americanos <...>*» ⁽⁴⁾.

Veremos, no decorrer das reflexões que aqui reuni, que a «*ponte ibérica*», no ponto de vista dos latino-americanos, se salda por um manifesto *deficit* de resultados, face às expectativas criadas.

A conquista de um estatuto preferencial no quadro das relações externas da comunidade, conjugava-se com o anseio da América Latina, mais antigo e mais complexo, de se libertar dos condicionamentos que resultam da sua inserção numa região geoestratégica excessivamente controlada pelos Estados Unidos.

As teorias da divisão do mundo em várias regiões geoestratégicas, são dominadas por visões eurocentristas (o étimo «euro» é aqui empregue em relação ao mundo euro-norte-atlântico), com os pólos sempre posicionados no Hemisfério Norte, a partir dos quais as regiões do Sul são encaradas, por vezes de forma arrogante e mesmo vexatória, como meros satélites periféricos. Assim as Américas Central e do Sul situar-se-iam na órbita natural do pólo norte-americano, como a África estaria no da Europa. Mesmo no auge da guerra fria, com o mundo geopoliticamente subordinado à lógica bipolar das duas superpotências, estes espaços configuravam subsistemas que nem sempre respeitavam rigorosamente a lógica da bipolaridade.

O fim da guerra fria, com a derrota e conseqüente desmembramento de uma das superpotências, põe termo à bipolaridade geopolítica, eventualmente em transição para uma unipolaridade ou uma pentapolaridade, esta já anunciada por Henry Kissinger em 1973 ⁽⁵⁾. Não aprofundarei aqui este assunto, mas interessa

reter que esta situação de transição, favorece reajustamentos no interior dos espaços anteriores, e distensões nas dependências externas. Digamos que é «a desordem que precede a nova ordem».

O estreitamento das relações económicas da América Latina com outros espaços, poderá favorecer aquele anseio da América Latina, numa altura propícia em que toda a região, com a possível excepção do México, perdeu peso relativo na lista dos «interesses vitais» dos Estados Unidos, agora com as suas preocupações mais orientadas para o Pacífico.

A este afastamento dos dois subcontinentes americanos, também não será estranha a perda de importância das matérias-primas no mercado mundial, com a conseqüente perturbação na complementaridade económica do Sul e do Norte, característica de relações tipo colonial.

Os países latino-americanos não têm desprezado esta oportunidade para afrouxarem uma tutela indesejável, e vêm ensaiando uma maior identificação com o grupo dos não-alinhados na ONU, veiculando essas posições mesmo para o seio da OEA. No Brasil não se esconde a contestação à hegemonia norte-americana. Segundo António Carlos Pereira, editor da revista «Política e Estratégia» de S. Paulo, já nos últimos tempos da guerra fria tinha sido tomada «<...> soberanamente a decisão estratégica de se afastar do conflito Leste-Oeste e das alianças que este envolvimento significava <...>» (6). O almirante César Flores, em artigo na revista portuguesa «Estratégia», revelou o desejo brasileiro de ver esbatida a hegemonia norte-americana no Atlântico Sul (7). Foi esta ânsia de maior autonomização que permitiu que, com sucesso, se gerasse o consenso para o reingresso de Cuba na OEA, apesar da oposição dos Estados Unidos.

No entanto, o papel alternativo que a Comunidade Europeia pode representar para a América Latina, confronta-se com desconfianças e obstáculos reais.

O Sul, e em particular a América Latina, acusam o Norte e a Comunidade Europeia de ambigüidade entre o seu discurso e o seu comportamento. Dizem que há uma retórica favorável ao Sul, mas que de facto se acentua a desigualdade e a dependência do Sul face ao Norte, avultando o problema da dívida externa, bloqueador do seu desenvolvimento, para o qual parece escassear vontade em encontrar soluções.

Como exemplo da discriminação quanto ao tratamento da dívida externa, apontam os países latino-americanos o caso da Polónia, que viu perdoada uma importante fatia da sua dívida, enquanto eles não encontram eco para os seus apelos.

É que, apesar da «ponte ibérica», a Comunidade Europeia continua a privilegiar outras áreas mais próximas e mais sensíveis em termos de segurança, como a Europa de Leste e a margem sul do Mediterrâneo.

Estas preocupações com a sistemática marginalização da América Latina, na sequência da fixação das atenções comunitárias no Leste europeu e no Magrebe, têm sido amplamente evidenciadas. A elas se refere o «Documento de Base» elaborado pelo IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas), que passa em revista o biénio de 1989-1990 que se seguiu à realização da IX Conferência Interparlamentar Comunidade Europeia-América Latina, de S. José, e preparou a X Conferência de Sevilha de 1991 (6).

Marginalização que não deixa de ser reconhecida, implicitamente, pelas instâncias comunitárias.

O Ministro português dos Negócios Estrangeiros João de Deus Pinheiro, em seminário promovido em Lisboa pelo Instituto da Defesa Nacional, nos finais dos anos 90, aceitava que «*As relações comunitárias com outras regiões do Sul (nomeadamente a América Latina) <...> poderão vir a sofrer um relativo apagamento, face à concentração das atenções da Comunidade no seu quadro regional <...>*» (7).

Na mesma conferência, ao enunciar os «*objectivos*» de Portugal no quadro da sua posição europeia, o item «*<...> assegurar que a Europa Ocidental mantenha as portas abertas <...> nomeadamente à África e ao Brasil <...>*» aparecia em quarto e último lugar. E ao expor as «*linhas de actuação*» correspondentes àqueles objectivos, a «*Continuação da abertura <...> designadamente quanto à África e América Latina*», inscrevia-se em sexto e, também, último lugar.

Na declaração final da Cimeira Ibero-Americana de Guadalajara de Julho de 1991, apesar do empenhamento manifestado pelo Primeiro-Ministro português quando Portugal assumisse a presidência da Comunidade, conforme atrás citei, não há qualquer referência às potencialidades do papel de Portugal e Espanha como «ponte ibérica».

A Comunidade escalonou hierarquicamente os grupos de países que constituem os seus parceiros externos, consoante a importância que lhes atribui, numa série de oito círculos de valor decrescente. Os países da América Latina encontram-se no sétimo círculo.

Final, as recentes prioridades ao Leste europeu e ao Médio Oriente e Magrebe, resultado da instabilidade que ali persiste, apenas vêm confirmar a já anterior marginalização da América Latina.

É tudo isto que faz com que, na América Latina se fale da década de 80, abertamente, como a «década perdida» das relações com a CEE. Mesmo não sendo estes os termos utilizados em documentos oficiais, é sintomático que o «Documento de Base» do IRELA, a que já me referi, sublinhe que, mau grado os esforços feitos, «<...> as relações birregionais não desenvolveram todo o seu potencial <...>»⁽⁸⁾. Nas conclusões, refere que os recursos afectados pela Europa Ocidental à América Latina «<...> parecem manifestamente insuficientes <...>» e, diz mais adiante «<...> muitas das expectativas atribuídas em ambos os lados do Atlântico às relações entre as duas regiões também não se concretizaram no passado biénio <...>».

Na comunidade continua a afirmar-se que a «Europa fortaleza» não está nas suas intenções, mas parece ser essa a imagem que é captada no exterior. As políticas de livre circulação interna de pessoas, mercadorias e serviços, obrigam, pela sua lógica natural, a acrescidas medidas de controlo das fronteiras exteriores do conjunto comunitário, isto é, medidas de protecção tarifária e de condicionamento à circulação de pessoas oriundas do exterior do espaço europeu. São os problemas do GATT e do Acordo de Shengen, recentemente ratificado em Portugal, susceptível de alimentar as desconfianças face ao nosso país porque, sendo a porta natural de acesso ao espaço comunitário do fluxo vindo do Atlântico, será um daqueles onde a comunidade exigirá mais rigor na aplicação das medidas de controlo.

Neste quadro de difíceis relações Comunidade Europeia-América Latina e do papel aparentemente falhado da «ponte ibérica», os dois países, Portugal e Espanha, não são olhados da mesma forma, parecendo que os latino-americanos vêem mais abertura na política espanhola do que na portuguesa. Isto poderá ter a ver com uma maior subordinação externa de Portugal, manifestada em alguns episódios significativos para a América Latina.

Ainda no período de pré-adesão, na questão da guerra das Malvinas, os países latino-americanos tomaram o partido da Argentina, contando com o apoio da Espanha, excepção na Europa Ocidental. Portugal alinhou com a Grã-Bretanha.

Em Outubro de 1986 o Brasil e outros países da América do Sul, apresentaram na Assembleia Geral das Nações Unidas, a proposta de Resolução 41/11, declarando o «<...> Atlântico Sul como zona de paz e cooperação <...>». Seria aprovada com um único voto contra, o dos Estados Unidos, e com a abstenção de alguns países da CEE, entre os quais Portugal, mas não da Espanha, que a votou favoravelmente.

Também há diferenças nas posições dos dois países face ao bloqueio norte-americano a Cuba, com a Espanha mais perto e solidária com a generalidade dos países latino-americanos.

Não se estranhará assim que o almirante Mário César Flores, aqui já citado, tenha escrito que «<...> a ideia da ponte ibérica vem tendo trânsito mais intenso na Espanha e em países de língua espanhola do que em Portugal e no Brasil» (2), e que o embaixador Holanda Cavalcanti, por seu lado, considere que «<...> os primeiros resultados da integração de Portugal e da Espanha na CEE não são favoráveis à América Latina, não são favoráveis ao Brasil» (3).

Perante a dinâmica actual de integração em grandes espaços económicos, os países da América Latina também tomaram consciência da necessidade de complementar e coordenar as suas economias, quer internamente, na sub-região que constituem, quer face ao exterior, sem o que dificilmente poderão potenciar os seus enormes recursos. Essa tomada de consciência traduziu-se na criação de várias organizações sub-regionais, orientadas para a cooperação económica, para o comércio livre, ou mesmo especificamente para a coordenação com a Comunidade Europeia. Aparentemente, pouco mais têm conseguido do que a afirmação de uma vontade política.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUR), agrupa os países do «cone sul», Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, estando a adesão do Chile em fase de negociação. O Grupo Andino reúne a Bolívia, a Colômbia, o Equador, o Peru e a Venezuela. O Grupo do Rio que nasceu da reunião do Grupo de Contadora (Colômbia, México, Panamá e Venezuela) e do Grupo de Lima de apoio a Contadora (Argentina, Brasil, Peru e Uruguai), foi entretanto alargado ao Paraguai, Bolívia, Chile e Equador e excluído o Panamá. E há ainda o Mercado Comum Centro Americano (MCCA), a Comunidade do Caribe (CARICOM), a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), o Sistema Económico Latino-Americano (SELA). Todas, ou parte delas, poderão vir a convergir ou ser dinamizadas pela Iniciativa para as Américas, lançada pelo Presidente Bush em Julho de 1990, e que pretende constituir em todo o espaço americano uma zona de comércio livre, de apoio ao investimento e de ataque ao problema da dívida externa.

Parece assim estar-se ainda longe dum instrumento eficaz de integração. O conjunto destas associações configuram um quadro que poderá dar razão a alguns analistas, que consideram a integração económica da América Latina um

objectivo alcançável a longo prazo, mas que terá de passar, a curto e médio prazos, por outros esquemas de concertação e modalidades de livre mercado internacional, que podem ser os actuais modelos de associação sub-regional.

A Comunidade Europeia, para já, parece privilegiá-los nas relações comerciais, em detrimento das relações com países individualizados. A declaração final da Cimeira Ibero-Americana de Guadalajara, apesar de ter quase omitido o relacionamento Comunidade Europeia-América Latina, fixou entre os seus objectivos o impulso a uma maior colaboração entre os diferentes esquemas de integração e cooperação em que participem os países signatários.

A complexidade da questão da institucionalização dos espaços regionais estende-se para lá do aspecto económico, não podendo divorciar-se do problema da estabilidade política interna de cada um dos países membros. E também nesta matéria se manifestam divergências entre países europeus e latino-americanos.

Na VII Conferência de Presidentes de Assembleias Parlamentares Democráticas Ibero-Americanas, que ocorreu em Lisboa em finais de Maio do ano passado, o presidente do Congresso de Deputados de Espanha, Felix Pons Irazazábal considerou, numa sua intervenção, que «<...> a base, nestas fases de levantamento das economias latino-americanas, está na consolidação dos processos de democratização, fortalecimento das instituições democráticas, respeito dos direitos humanos, como factor fundamental de um verdadeiro desenvolvimento <...>»⁽¹⁰⁾. Esta afirmação provocou imediatas respostas, nomeadamente de Eduardo Menem, Presidente do Senado da Nação Argentina e de Gonzalo Aguirre Ramirez, Presidente da Câmara dos Senadores do Uruguai, os quais, em síntese, consideraram a consolidação da democracia não uma condição, mas sim o resultado do desenvolvimento, e que o subdesenvolvimento é que está na base da debilidade das instituições democráticas.

Eduardo Menem não deixou de frisar que, para eles, latino-americanos, a democracia é muito mais do que os seus aspectos formais.

A mesma preocupação tinha manifestado António Carlos Pereira, na sua comunicação no seminário A Europa e o Brasil no Limiar do Ano 2000, realizado em Lisboa. Aí afirmou que «<...> a questão das democracias não é apenas formal <...> passa, no caso do Brasil e no da maioria dos países da América Latina, pela erradicação da miséria, do analfabetismo, do atraso»⁽⁶⁾.

É um debate que conhecemos bem, em Portugal, mas que na Europa de hoje se encara talvez com um certo alheamento. A sucessão de incidentes que

põem em evidência a fragilidade das democracias puramente formais na América Latina, justifica porém que se dê a devida atenção às preocupações de Menem, Ramirez e Pereira.

3. O EIXO PORTUGAL-BRASIL

Apesar do rico património histórico-cultural comum e dum longo passado de relações bilaterais, nos tempos que correm, as relações entre Portugal e Brasil não podem ser equacionadas fora do fatalismo do xadrez dos grandes espaços económicos em que cada um se integra e, muito em especial, do quadro da Comunidade Europeia.

Temos um passado comum, temos identidades culturais, temos afinidades afectivas. Mas não são estes os vectores que hoje comandam o sistema de relações internacionais.

O Brasil aspira tornar-se uma potência regional e reúne, inegavelmente, condições para isso. Conquistaria assim o estatuto de parceiro privilegiado da Comunidade Europeia na América Latina e, segundo pensa o embaixador Cavalcanti «<...> há sinais <...> objectivos de que a CEE pretende destacar o Brasil como área de maior potencial para a cooperação bilateral <...> Acredita a Comissão Europeia que <...> o Brasil tem condições para exercer <...> uma posição protagonista no cenário mundial <...>»⁽¹⁾.

Numa interessantíssima conferência que fez em Portugal em Março de 1990, o professor Hélio Jaguaribe pôs em evidência o momento de viragem estratégica em que o Brasil se encontra, numa fase de reformulação do seu modelo económico. Tendo estado anteriormente mais virado para o seu interior, na lógica de uma opção em que o essencial era a substituição de importações, terá visto esse modelo esgotar-se na década de 80. Procura agora abrir-se ao exterior, expandir as suas exportações, tendo como referência o exemplo dos NIC's asiáticos e o seu espectacular crescimento económico que, no essencial, terá assentado na expansão da produção industrial orientada para a exportação e na atenção especial dedicada à formação escolar⁽¹¹⁾.

O Brasil quer dar um salto qualitativo que lhe permita vencer os gigantescos problemas internos, relacionados com as distorções regionais, as contradições sociais, a dívida externa, a inflação, o ambiente. E como o êxito desta estratégia

passa pelo rápido crescimento das exportações, vê na Comunidade Europeia o mercado preferencial. Para tal, como referiu o presidente Collor de Melo no seu discurso de tomada de posse «<...> *deverá ter em Portugal o parceiro privilegiado no seu relacionamento com a CEE*».

Igual desejo manifestou Hélio Jaguaribe: «<...> *pretende, embora sem exclusivismos, eleger Portugal como seu principal canal de acesso e seu principal interlocutor na Comunidade <...>*» e, dentro de um princípio de reciprocidade, privilegiar o «<...> *acesso da Comunidade e de Portugal em particular, aos mercados brasileiro e latino-americano*»⁽¹⁰⁾. Noutra intervenção, quando participou no já referido seminário A Europa e o Brasil no Limiar do Ano 2000, este professor brasileiro considerou que «<...> *o Brasil <...> multiplicará, por um importante factor, o peso de Portugal na Europa*»⁽¹²⁾, em total consonância com as intenções expressas por Portugal quando da sua adesão à CEE. É lógica esta previsão, já que sendo a Europa o principal destino das exportações brasileiras, Portugal constitui a sua porta de entrada natural.

O Brasil terá todo o interesse em ver o seu peso reforçado com a sua integração num espaço económico sub-regional mais vasto, parecendo para o efeito eleger o MERCOSUR. Este poderá ver acrescido o seu valor como parceiro da Comunidade Europeia, se vier a contar com a adesão de um país produtor de petróleo, como a Venezuela, adesão aliás que creio estar nas intenções dos países integrantes.

Os resultados porém têm sido escassos e a adesão de Portugal à CEE não tem contribuído para melhorar as relações Portugal-Brasil, que continuam a ir pouco além da retórica e do sentimentalismo. O almirante César Flores, pessimista, considera que «<...> *o ingresso na CEE talvez venha a ser mais um factor de afastamento de Portugal do Brasil, do que de aproximação o Brasil à CEE <...>*» e adverte «<...> *convém que o Brasil não alimente ilusões de ganhos com a entrada de Portugal na CEE*»^(?).

É interessante constatar que algumas das desconfianças brasileiras não resultam tanto do posicionamento de Portugal no seio da comunidade e da sua capacidade para ser intérprete dos interesses brasileiros, mas da sua ligação aos Estados Unidos e da sobreposição OTAN/Comunidade Europeia. Receiam que os problemas de segurança acabem sempre por prevalecer, levando Portugal a alinhar com os Estados Unidos e os aliados europeus, secundarizando os interesses da América Latina em geral e do Brasil em particular. Voltarei a este ponto mais à frente.

Ao nível das declarações dos responsáveis institucionais, insiste-se na boa vontade e num maior empenhamento para corresponder às potencialidades do papel de Portugal na «ponte ibérica». Aguardava-se a visita do presidente Collor de Melo a Portugal, nos princípios deste mês, para «medir a temperatura» do nosso relacionamento bilateral. Mas por razões que parece terem apenas a ver com questões da sua política interna, a visita foi adiada.

Entretanto há pequenos problemas que continuam por resolver e azedam o diálogo, pois os conflitos entre portugueses e brasileiros tendem sempre a rodear-se duma certa paixão. O licenciamento dos dentistas brasileiros em Portugal é apenas um deles. Mas o Acordo de Shengen poderá dar lugar a outros.

4. O TRIÂNGULO PORTUGAL-BRASIL-ÁFRICA AUSTRAL

Uma pequena história, a introduzir este novo capítulo.

Há cerca de dois a três anos, em Angola, passeava eu calmamente num fim de tarde na avenida marginal da cidade de Benguela, admirando o maravilhoso pôr-de-sol que só as regiões tropicais podem oferecer-nos. Num extremo da avenida, um jovem FAPLA — como são conhecidos os militares das forças armadas angolanas — que estava de guarda a umas instalações militares ali situadas, entrou em diálogo comigo e, em dado momento, apontando a imensidade do oceano onde mergulhava o Sol, diz-me num tom meio afirmativo, meio interrogativo: «*Para ali é o Brasil!*» Confirmei-lhe e, de facto, na nossa frente, exactamente no mesmo paralelo de Benguela, estava S. Salvador da Baía. Mas o soldado, identificando-me, obviamente, como português, prosseguiu, agora acentuando bem o seu tom interrogativo: «*E Portugal, para onde fica?*» Isto é, aquele jovem angolano, porventura com as habilitações escolares da instrução básica, tinha uma ideia sobre a localização do Brasil, mas nenhuma sobre a do país que só há cerca de 15 anos terminara a sua presença de séculos naquelas paragens.

Tem isto certamente a ver com algumas expressões de uma certa cultura popular brasileira, como a música e os programas televisivos, que têm grande acolhimento em Angola. Daqui partiu grande parte dos escravos que são os antepassados da população negra e mestiça brasileira, esta a mais numerosa do globo, nas quais, exactamente, entroncam as raízes daquelas manifestações culturais.

Mas também não lhe é alheio o vector africano da política externa brasileira e os seus esforços para fazer do Atlântico Sul o espaço onde o Brasil possa afirmar-se como potência regional.

Quando Hélio Jaguaribe pôs em destaque as enormes potencialidades brasileiras e a necessidade de o país acelerar a reorientação do seu sistema produtivo para as exportações, colocando-se em condições de entrar no século XXI como a quinta ou sexta potência económica do mundo, estava a referir-se à sua vocação para liderar uma grande comunidade económico-cultural Luso-Afro-Brasileira.

A política exterior brasileira encara o Atlântico Sul como a sua «área estratégica vital» o que justifica o esforço pelo aumento da sua influência na outra margem do oceano. O empenhamento do Brasil na aprovação da Resolução 41/11 de 1986 na ONU, inscreve-se nesse objectivo, e pretende abrir vias para entendimentos futuros mais vastos. Portugal, com atitudes como a de não apoiar esta resolução, remetendo-se a uma tímida abstenção, deixa ao Brasil o protagonismo destas relações triangulares, a que este, aliás, se tem candidatado através de uma política mais consequente.

A política colonial portuguesa e as guerras coloniais em África, mereceram sempre ao Brasil, mesmo durante a ditadura militar, sérias reservas, para desespero do governo de Lisboa que ali gostaria de contar com um apoio compreensivo, que atenuasse o seu isolamento internacional.

Quando da independência de Angola em 11 de Novembro de 1975, o Brasil foi dos primeiros países a reconhecer o governo da República Popular de Angola, juntamente com todos os países africanos, ex-colónias portuguesas, que tinham chegado à independência após o 25 de Abril. Ao contrário Portugal, paralisado pelas contradições internas do final do seu período revolucionário, só o reconheceria em Fevereiro de 1976. Foi dos últimos Estados a fazê-lo, o que lhe trouxe sérias dificuldades no relacionamento com Angola, e perturbou também as relações com os outros países africanos, que compreenderam mal a atitude do Estado português.

Em relação à África do Sul e ao regime do *apartheid* o Brasil foi sempre de uma grande firmeza, em especial após a ditadura militar, enquanto Portugal se foi enredando numa atitude ambígua. Justificava-a com o frágil argumento da sua numerosa colónia de emigrantes na África do Sul, quando a garantia da sua permanência depois da queda inevitável do *apartheid*, passava, não por atitudes conciliadoras, mas por uma demarcação frontal deste sistema universalmente

condenado. No fundo Portugal foi, nestas suas posições, condicionado pelos seus compromissos com os seus aliados ocidentais e, principalmente com a potência dominante, como o foi na votação da Resolução 41/11.

Mas também noutros aspectos que têm grande impacto nas relações com a África Austral e com o Terceiro Mundo em geral, o Brasil se foi posicionando mais favoravelmente do que Portugal. Nas questões das guerras civis angolana e moçambicana, nas agressões sistemáticas da África do Sul a estes países, no difícil processo da independência da Namíbia, no conflito do Médio Oriente. Em todas estas áreas do complexo xadrez dos conflitos internacionais o Brasil alinhou com as posições do Terceiro Mundo, enquanto Portugal, só recentemente, depois do desanuviamento resultante do fim da guerra fria, começou a tomar posições mais coerentes com os seus reais interesses naquela região.

Portugal conta porém com o trunfo que lhe advém de ser membro da Comunidade Europeia, para compensar as vantagens que parecem beneficiar o Brasil nestas relações triangulares. E é provável que o papel de Portugal como «ponte» da comunidade para a África Austral, tenha aí mais êxito do que o seu semelhante papel para a América Latina, pelo facto de os países da África Austral serem subscritores dos Acordos de Lomé.

A análise das relações na região do Atlântico Sul também é susceptível de ser remetida para o seio dos grandes espaços económicos. Entre as diversas associações latino-americanas em que participa, o Brasil parece privilegiar o MERCOSUR. Esta preferência é coerente com as opções estratégicas brasileiras, uma vez que o MERCOSUR é constituído pelos países do «cone sul» virados ao Atlântico, por isso bem posicionado para promover a formação dum espaço mais vasto, capaz de integrar as duas margens do Atlântico Sul e dinamizar a complementaridade das suas economias.

Do outro lado, na África Austral, a estrutura correspondente bem poderá vir a ser o *South African Development Coordination Conference* (SADCC), que agrupa o conjunto dos países da região, por enquanto ainda com a única excepção da África do Sul.

Constituído em Lusaca, em Abril de 1980, a primeira cimeira do SADCC definiu os grandes objectivos, centrados na redução da dependência económica face ao exterior e particularmente à República da África do Sul. No entanto, com as dificuldades políticas internas, e as agressões e pressões sistemáticas da África do Sul, a situação económica na maioria dos países do SADCC nunca deixou de se agravar.

Na sua primeira Conferência Anual de Novembro de 1980, em Maputo, o SADCC elegeu a área dos transportes e comunicações como prioritária, para atingir os objectivos estabelecidos em Lusaca. Mas todo o sistema das redes de transportes terrestres na África Austral, traçadas e construídas no tempo colonial, estava orientado para os terminais portuários de Moçambique, Angola e África do Sul. O isolamento desta e as situações de guerra devastadoras em Angola e Moçambique, levaram à sua paralisação quase total. As economias internas dos países entraram em rotura e o SADCC, ainda que continuando a existir formalmente, aguarda tempos melhores para corresponder aos seus objectivos.

É possível que esses tempos estejam a chegar. A Namíbia é independente, em Angola consolida-se a paz finalmente alcançada, Moçambique esforça-se por pôr termo à guerra e, acima de tudo, a África do Sul está a caminho de se integrar plenamente na comunidade internacional, pela abolição do *apartheid* e com o acesso da maioria negra à plenitude da cidadania e, certamente, ao poder. O processo em curso na África do Sul, permite perspectivar a sua próxima adesão ao SADCC, que assim contará com a única verdadeira potência regional e poderá redefinir os seus objectivos, deixando de se apresentar como um instrumento de resistência, que é o que na realidade até aqui tem sido, e tornando-se o motor da coordenação e revitalização económica que a região precisa.

Um SADCC reforçado e reformulado, poderá ser então o parceiro das relações com outros espaços, nomeadamente com a Comunidade Europeia e com o «cone sul» da América Latina.

Se nestas relações triangulares a Comunidade Europeia continuar, apesar das declarações de intenções optimistas e dos esforços da «ponte ibérica», a colocar a América Latina e a África Austral na cauda das suas prioridades, é provável que se assista ao reforço das relações entre as duas margens do Atlântico Sul, o que aliás corresponde à opção estratégica do Brasil de privilegiar as relações Sul-Sul.

O outro grupo de países africanos que importa considerar pelas afinidades particulares que mantém com Portugal e o Brasil, é o chamado Grupo dos Cinco, ou os PALOP (Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa), que cumpre reuniões anuais e em relação ao qual Portugal detém uma posição mais favorável que o Brasil. Mas este grupo tem actuado mais no domínio político e cultural do que no económico e não se apresenta como um potencial parceiro no campo das relações económicas triangulares.

Importa, por último, introduzir um outro factor de análise, que poderá ajudar a compreender o posicionamento relativo dos vários actores no palco do Atlântico Sul.

Com o fim da guerra fria e o conseqüente desaparecimento do Pacto de Varsóvia, os analistas da geopolítica e da geoestratégia, colocaram na ordem do dia o problema existencial da OTAN e o seu futuro. Posta de lado a hipótese da sua extinção pura e simples, equaciona-se a reformulação da sua composição, dos seus objectivos, do seu âmbito geográfico, da sua própria natureza. Admite-se a sua extensão a alguns países que pertenceram ao Pacto de Varsóvia, ou a possibilidade de ir mais longe mas limitando-se às fronteiras do antigo Pacto de Varsóvia, ou até de integrar alguma das Repúblicas da ex-URSS, incluindo a Federação Russa, o que significaria levar os seus limites até à costa asiática do Pacífico.

A manter-se a OTAN na sua actual configuração, há quem admita a institucionalização de outro instrumento de segurança colectivo que preencha o perturbador vazio a Leste, no seio da Conferência de Segurança e Cooperação Europeia (CSCE). A CSCE, integrando actualmente todos os países europeus, Estados Unidos e Canadá, constitui o fórum para as questões de segurança do chamado norte desenvolvido, onde apenas falta o Japão, que poderá vir brevemente a dispor de um qualquer estatuto de adesão.

Seja no âmbito da OTAN, seja no da CSCE, uma tal estrutura juntaria todos os «países ricos» do Norte numa aliança visando objectivos de segurança colectiva. E como uma aliança com fins de segurança se constitui sempre contra alguém, será certamente encarada pelos países «pobres do Sul» como uma aliança contra eles. Poderá ser então um fenómeno gerador de desconfianças entre Norte e Sul e, pela lógica das coisas, fomentador de aproximações Sul-Sul.

Esta preocupação aparece muito bem expressa na Declaração da Cimeira de Guadalajara, quando se adverte «*A persistência da actual situação pode levar a que se substitua o bipolarismo ideológico por uma divisão entre o Norte, rico em capitais e tecnologia, e o Sul, pobre e sem perspectivas*» (13).

Ganham assim novas justificações as dúvidas do almirante César Flores e de António Carlos Pereira, quando se interrogam sobre a posição que eventualmente os países europeus tomariam quando, pertencendo simultaneamente à OTAN e à Comunidade Europeia, pudessem surgir, no seio da comunidade, conflitos entre os seus interesses em relação ao Sul, com outros interesses relacionados com a segurança da OTAN, nomeadamente com os Estados Unidos.

Retomo este ponto atrás deixado em aberto, para frisar que não creio que o relevo aqui dado às questões de segurança, choque com o conceito de que hoje os conflitos se subordinam ao domínio do económico. Porque felizmente começa a prevalecer a convicção de que a solução dos problemas de segurança não passa já, necessariamente, por medidas militares de tipo tradicional. Então, o que as ameaças à segurança da Comunidade Europeia, vindas de zonas menos desenvolvidas requerem, são medidas económicas, nomeadamente investimentos susceptíveis de contribuir para reduzir, ou no mínimo, atenuar, as distorções regionais e as desigualdades sociais, factores de instabilidade e os verdadeiros geradores de insegurança. São as preocupações de segurança assim entendidas que podem canalizar os recursos para as regiões confinantes com a comunidade, a leste e na margem sul do Mediterrâneo, desviando-os das paragens mais longínquas do Hemisfério Sul, na América Latina e na África Austral, assim legitimando plenamente as dúvidas levantadas.

5. CONCLUSÕES

A lógica da subordinação do sistema de relações internacionais aos grandes espaços económicos, projectada para o relacionamento Comunidade Europeia-América Latina, potencia o papel de Portugal e Espanha como «ponte ibérica». Este papel é desejado, tanto pelos países ibéricos, que poderão ver, por essa via, reforçado o seu peso na comunidade, como pelos latino-americanos, que nela vêem a porta que lhes poderá favorecer um maior acesso ao mercado comunitário, e assim atenuar a dependência da vizinhança tutelar dos Estados Unidos.

Porém a «ponte ibérica» está longe de ter, até aqui, correspondido aos resultados desejados, havendo o sentimento de que a acção portuguesa tem apresentado um saldo negativo se comparada com a espanhola.

A América Latina tem representado uma baixa prioridade para a Comunidade Europeia que, nos tempos mais recentes, tem centrado as suas preocupações no Leste europeu, Norte de África e Médio Oriente, acentuando-se aquela marginalização.

A América Latina ensaia vários modelos de associação sub-regional na busca de instrumentos eficazes de integração das suas economias e de negociação com o exterior. Este processo corre em paralelo com a consolidação das suas democracias recém-conquistadas, o que está na base de desentendimentos entre

européus e latino-americanos. Aqueles consideram a democracia consolidada um pressuposto para um relacionamento preferencial, enquanto estes, inversamente, consideram o desenvolvimento uma condição da democracia.

O Brasil apresenta condições para se tornar a potência regional da América Latina o que, à partida, poderia favorecer Portugal, dado o especial relacionamento mútuo. Mas os resultados não têm correspondido às afirmações de boas intenções, receando-se no Brasil que a adesão de Portugal à Comunidade Europeia se traduza mais num afastamento de Portugal do Brasil, do que numa aproximação do Brasil à Comunidade.

O Brasil encara o Atlântico Sul como sua «área estratégica vital» e privilegia a sua ligação à África Austral. Nesta região, com a paz no horizonte e com o fim do *apartheid*, é legítimo perspectivar o relançamento das economias, podendo o SADCC vir a assumir o papel dinamizador do desenvolvimento regional que até aqui não tem podido desempenhar.

Portugal, com as suas afinidades à África Austral, pretende fomentar as relações triangulares Europa-América Latina-África Austral e aí, enquanto membro da Comunidade Europeia, desempenhar um papel de relevo.

Mas, tendencialmente, o quadro não parece muito favorável: se a Comunidade continuar a manter a América Latina e a África Austral na cauda das suas prioridades; se as preocupações com a segurança continuarem a canalizar os recursos comunitários preferentemente para o Leste europeu, Magrebe e Médio Oriente; se a Comunidade tender para a «Europa fortaleza»; se se acentuar a clivagem entre o «Norte rico» e o «Sul pobre»; se Portugal, por via da sua integração na Comunidade, não puder corresponder à sua vocação no relacionamento triangular com as duas margens do Atlântico Sul; então é provável que o Brasil venha a assumir aí um papel protagonista, com perda progressiva da fisionomia triangular daquelas relações, que tenderão a tornar-se predominantemente bilaterais, entre a América Latina e a África Austral.

E assim Portugal, além de ver afrouxarem-se os laços que construiu ao longo da sua história, terá descartado o grande trunfo que poderia jogar para reforçar o seu reduzido peso na Comunidade Europeia.

Abril de 1992.

Pedro de Pizarat Correia

NOTAS

- (1) HUNTINGTON, Samuel — «America's changing strategic interests», artigo em «Survival», Vol. XXXIII n.º 1, International Institute for Strategic Studies, London, Jan/Fev91.
- (2) FLORES, Mário César — «As relações Portugal-Brasil, a CEE e a OTAN», artigo em «A Defesa Nacional» n.º 478, Cooperativa Militar Editora e de Cultura Intelectual «A Defesa Nacional», Rio de Janeiro, 1989.
- (3) CAVALCANTI, G. Holanda — «A CEE e o Brasil: um balanço», artigo em «Estratégia» n.º 5, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Outono 1988.
- (4) SILVA, Cavaco — Discurso na Cimeira Ibero-Americana de Guadalajara, 19Jul91.
- (5) KENNEDY, Paul — «Ascensão e queda das grandes potências», Vol. I, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1990.
- (6) PEREIRA, António Carlos, «Um novo perfil de segurança», artigo em «Estratégia» n.º 6, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Primavera 1989.
- (7) FLORES, Mário César — «Europa e Brasil no contexto estratégico mundial», artigo em «Estratégia» n.º 5, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Outono 1988.
- (8) «Relaciones entre la Comunidad Europea y America Latina: Balance y Perspectivas, Febrero 1989-Marzo 1990» Documento de Base (elaborado pelo Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas — IRELA) para a «X Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea-America Latina» Sevilha, 2 a 6 de Abril de 1991.
- (9) PINHEIRO, João de Deus — «Reflexões sobre a (nova) construção europeia», artigo em «Nação e Defesa» — Defesa Nacional anos 90 n.º 2, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Set90.
- (10) IRAZAZÁBAL, Felix Pons — Intervenção na VII Conferência de Presidentes de Assembleias Parlamentares Democráticas Ibero-Americanas, Lisboa, Mai91.
- (11) JAGUARIBE, Hélio — «A América Latina na década de 80», artigo em «Nação e Defesa» n.º 53, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Jan-Mar90.
- (12) Idem — «Portugal e Brasil perante a integração europeia», artigo em «Estratégia» n.º 6, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Lisboa, Primavera 1989.
- (13) Declaracion de Guadalajara, México 91.